



**Economía & Organizaciones**

# Presupuesto 2017, grandes restricciones

**GERMÁN ENRIQUE NOVA CALDAS**, profesor, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia

Control de los paraísos fiscales, eliminación de las exenciones fiscales, vigilancia en el gasto público e incremento en acciones para combatir la corrupción, son los cambios de tipo estructural que urge realizar en el país para garantizar un mejor escenario fiscal.

## PRESUPUESTO DE GASTOS 2017

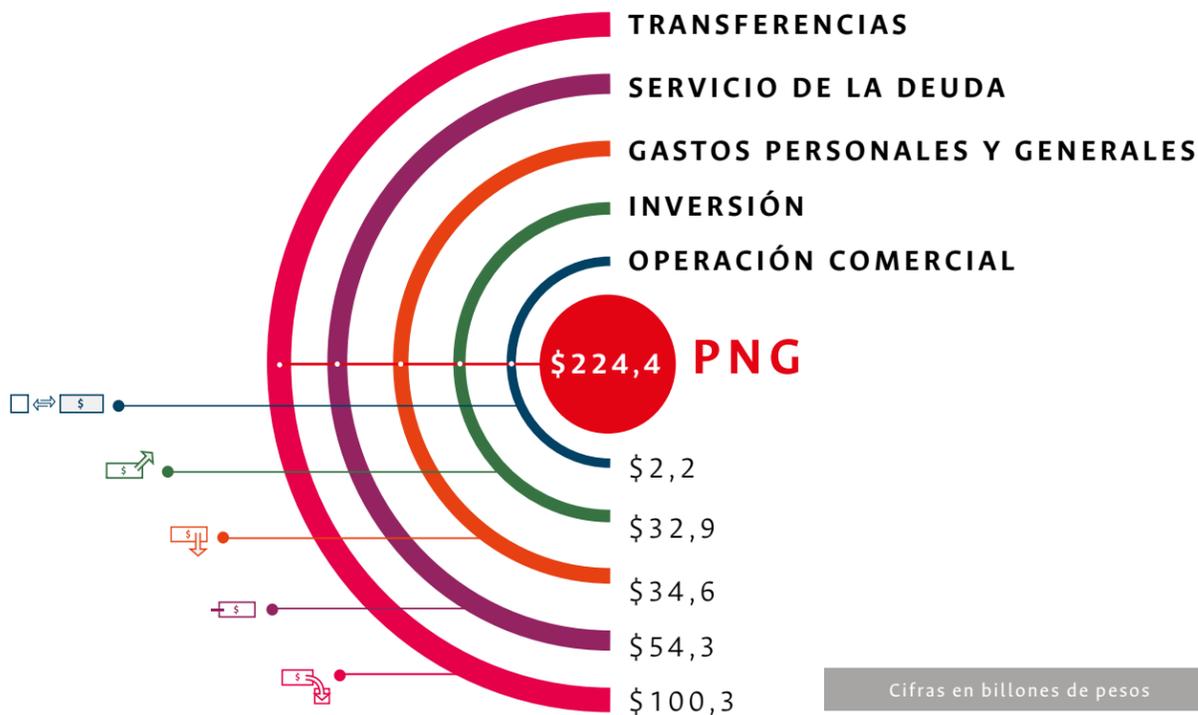


GRÁFICO: Vanessa Tremain/Unimedios

COMO CONSECUENCIA DEL COMPLICADO ENTORNO MACROECONÓMICO INTERNACIONAL, el presupuesto 2017 está inmerso en un escenario de grandes restricciones fiscales. Dentro de los aspectos a destacar se encuentran la reducción de la dinámica del crecimiento de la economía China -que pasó de un promedio superior al 10 % en décadas anteriores, a un crecimiento del 6,7 % para el último lustro-; el incremento en la oferta de petróleo por los Estados Unidos, gracias a la tecnología de fracturación hidráulica (*fracking*), y el menor dinamismo económico de la Zona Euro. Esto ha reducido la demanda de materias primas, impactando sus precios de forma considerable.

En Colombia la variación del precio del petróleo, principal producto de las exportaciones, pasó de valores superiores a los 100 dólares el barril a menos de 45, lo que ha significado la pérdida de ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC), para las vigencias fiscales 2013-2016, equivalente al 3,4 % del PIB.

Es necesario tener en cuenta que el precio del petróleo que permite superar los costos de producción en Colombia es de 50 dólares/barril, razón por la cual el Gobierno proyectó que los ingresos del sector petrolero, al terminar el presente año, sean el -0,1 % del PIB (unos 800.000 millones de pesos).

Este panorama no cambiará en 2017, ya que el precio proyectado es de 47,5 dólares/barril. Las cifras reflejan un claro contraste con lo presentado en 2013, cuando los ingresos del sector petrolero fueron de 23,8 billones de pesos (108,7 dólares el barril).

Infortunadamente se desaprovechó el buen momento del crecimiento extraordinario de los ingresos para generar un ahorro, previendo las épocas de "vacas flacas", y por el contrario se incurrió en lo que en materia fiscal se conoce como la Ley de Wagner, concepto que se refiere a la flexibilidad del gasto para crecer con incrementos en los ingresos, y a la inflexibilidad a reducirse frente a los menores ingresos. Con este manejo de las finanzas se terminó dando un criterio procíclico a la política fiscal, lo que ha impedido que, en situaciones de bajo crecimiento económico, el gasto público a través de la inversión sea un elemento que contribuya a estimular la economía.

### ESCENARIO DE AJUSTE

Según cálculos del Ministerio de Hacienda, el ajuste frente a la reducción de los recursos fiscales y el mayor pago del servicio de la deuda, como consecuencia de la devaluación, alcanza el 4,2 % del PIB. Esto ha llevado a un mayor déficit fiscal -que se calcula llegará al 3,9 % del PIB en 2016-, es decir un 1 % superior al año anterior; ajuste de gastos del GNC equivalentes al 1,8 % del PIB, y generación de ingresos tanto por la reforma tributaria 2014 como por el plan antievasión, del orden del 1,4 % del PIB.

En este mismo sentido, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), 2017-2027 contempla el reto de llevar la reducción del déficit fiscal del GNC de -3,9 % en 2016, a -1,0 % a partir de la vigencia fiscal 2022, para garantizar la sostenibilidad de las finanzas.

Cumplir con ese objetivo va a ser complicado, teniendo en cuenta que los supuestos macroeconómicos del MFMP que sustentan el proyecto de presupuesto son demasiado optimistas. Por ejemplo, se calcula un crecimiento de la

economía de 3,0 % para 2016, es decir casi un punto porcentual por encima de las proyecciones realizadas hasta el tercer trimestre del presente año.

### RECURSOS FISCALES

Los ingresos fiscales para 2017 se calculan en 134 billones de pesos, conformados principalmente por los recursos tributarios (126,9 billones de pesos, es decir que el 56,6 % del presupuesto es financiado con impuestos) y los rendimientos y excedentes financieros (4,1 billones de pesos).

Con respecto al gasto, y según lo plantea MinHacienda, para la programación de los rubros de funcionamiento se han definido dos criterios de ajuste: la congelación de la nómina del sector público que se viene haciendo efectiva desde febrero de 2016 (aunque no se puede decir lo mismo con las denominadas nóminas paralelas), y la disminución del 5 % nominal de los gastos generales para 2017.

Para los rubros de inversión, se le da prioridad a los programas que se financian con recursos propios, le siguen en orden de importancia las vigencias futuras, las víctimas y los programas sociales.

Sin embargo, estos esfuerzos podrían resultar inútiles si se tiene en cuenta la rigidez del presupuesto, que en la práctica puede superar el 90 % del gasto, aspecto que se explica por los siguientes factores: 1) las normas constitucionales y las leyes preexistentes, como las transferencias cuyo monto asciende a 100,3 billones de pesos, especialmente el Sistema General de Participaciones, que involucra los recursos destinados a los municipios para financiar la educación y la salud (36,5 billones), las pensiones (38,2 billones) y las regalías; 2) la nómina estatal (34,6 billones de pesos, 15,4 % del presupuesto), concentrada en los sectores encargados de proveer funciones de justicia, seguridad y orden público, con un régimen salarial que se debe ajustar de acuerdo con la inflación; y 3) el servicio de la deuda, intereses más amortizaciones, por 54,3 billones de pesos, una cuarta parte del presupuesto total.

Al observar el presupuesto por sectores, los más importantes son: educación, con 33,5 billones de pesos (incremento del 6,3 % con respecto a 2016); defensa, 29,5 billones (2,8 %) y trabajo, 27,5 billones. A pesar de estar incluidos como prioritarios en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, entre los sectores que menos recursos percibirán se

encuentran: deporte y recreación 0,3 billones (reducción del 17,1 % frente a 2016), cultura 0,3 billones (-11,1 %), y agropecuario 1,67 billones (-33,6 %).

### CAMBIOS DE FONDO

Para garantizar un mejor escenario fiscal se deben implementar medidas estructurales que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas. En cuanto a los ingresos se debe trabajar en apoyar el pacto global que conduzca al control de los paraísos fiscales, recomendado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Según estimaciones de ese organismo, la evasión de capitales relacionada con el impuesto de renta e IVA es cercana al 6,7 % del PIB (una pérdida tributaria superior a 30.000 millones de dólares para 2013).

Además es necesario implementar acciones que lleven a eliminar las exenciones fiscales que deterioran la base gravable y ocasionan inequidad en el impuesto de renta.

En relación con los gastos, la apuesta debe ser por analizar la eficiencia del gasto, especialmente de los programas focalizados, como por ejemplo en el Sisbén, en el que existen graves fallas relacionadas con la definición de los beneficiarios. En consecuencia, no se han superado los obstáculos que han posicionado a Colombia como una sociedad desigual, pues, según el FMI, el coeficiente gini (0,538 en 2015) es el más alto de América Latina, junto con el de Guatemala; y el nivel de informalidad supera el 50 % de la actividad económica.

Por último, mientras no se ataque la corrupción no habrá recursos que alcancen. Se deben fortalecer los organismos de control para garantizarles independencia y autonomía. En este sentido, es necesario destacar que recientemente el Gobierno presentó una propuesta para reformar el control fiscal. Esta es una oportunidad para robustecer a la Contraloría General de la República y darle la institucionalidad que permita generar resultados efectivos que garanticen el buen manejo de los recursos públicos.

**PALABRAS CLAVE:** presupuesto, corrupción, evasión fiscal.  
Consúltelas en [www.unperiodico.unal.edu.co](http://www.unperiodico.unal.edu.co)